基于政策网络的智库核心能力研究

■ 黄开木 [1] 栗琳 [1,2]

[1] 北京大学信息管理系 北京 100871 [2] 中国国防科技信息中心 北京 100142

摘要: [目的/意义] 智库是政策网络中的重要节点,智库核心能力分析是智库建设的重要组成部分。[方法/过程] 本文在借鉴前人研究的基础上，利用政策网络，构建了智库核心能力分析框架，分析了智库与政策参与者之间的关系。[结果/结论] 本文认为智库应加强人才管理、学术研究、发现问题、政策设计、政策评估、舆论参与、信息资源等方面的核心能力建设。

关键词: 政策网络 智库 核心能力 分析框架

分类号: G253

DOI: 10.19318/j.cnki.issn.2096-1634.2016.02.05

1 引言

智库作为相对稳定且独立运作的政策研究和咨询机构，是实现决策科学化、民主化的一种制度设计和组织安排，发挥着抢占思想高地、提高决策质量、提升国家软实力的重要功能 [1]。党的十八大之后，在中国经济发展转型和社会矛盾凸显的关键时期，智库的发展得到了国家的关注和重视 [2]。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出:“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。2015 年 1 月 20 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》(以下简称《意见》)中进一步明确，中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑、国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，以及国家软实力的重要组成部分。智库的思想支持、政策参与，及其在国家、市场、社会三者之间作为沟通渠道和平台的作用，都使得推进智库建设、提升智库核心竞争力，成为中国国家治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分 [3]。

随着全球化一体化进程的加速，决策的难度日益增加 [4]，政策网络作为桥梁可以将各种因素通盘考虑 [5]，为政府决策提供有力支持。智库在全球政策网络中充当政策专家的角色，也承担组织及技术性的工作 [6]。智库既是政策网络建构者，也是政策网络的一个重要组成部分 [7]。朱瑞博等学者通过考察欧美等知名智库参与社会重大决策中的实践，基于政策网络理论构建了分析智库影响力的传递渠道和形成机制的综合性框架 [8]。本文将基于政策网络理论，构建智库核心能力分析框架，以期为中国特色新型智库建设提供参考。

2 政策网络概述

2.1 政策网络的内涵 [9]

自 20 世纪 50 年代起，网络分析理论被引入社会学研究。20 世纪 70 年代，政策网络理论兴起，并作为一种分析途径和方法被引入决策领域。1978 年卡赞斯坦首次使用“政策网络”概念，以描述发达国家在政策制定过程中，寻求与非国家行为体之间建立的一种相互依赖合作的关系。因此，政策网络是一种将国家与社会行动者联结起

作者简介：黄开木（ORCID: 0000-0001-5769-7732），博士研究生，E-mail: kaimu1983@163.com；栗琳（ORCID: 0000-0003-4492-5585），博士生导师，研究员。

来的机制[10]。在此之后，“政策网络”一词在公共政策领域被广泛应用，它指的是在政策过程中，政策涉及的多元行动者形成的一种网络状结构。

“政策网络”到目前为止还没有统一的定义。由于不同国家政治制度、政府管理方式和政策实践过程不同，以及不同国家、不同学者对政策问题关注的视角不同，政策网络理论形成了不同流派。但从总体上看，学界有以下共识：“政策网络”是国家、社会、团体等不同行动者之间在政策过程中形成的关系模式与类型。这种关系模式与类型的共同点是，关系主体多元、关系联结复杂、行动者之间相互依赖与影响。政策网络理论的代表人物之一罗茨对政策网络的定义是：“国家与社会行动者在政策过程互动中缘于资源依赖而结成的组织集群，这些集群与其他集群的不同之处在于资源依赖的结构不同。”这一定义得到大多数学者的认可。他将政策网络界定为政策过程中相互依赖的政策主体之间存在的或多或少、或强或弱的关系模式，认为多个政策主体通过相互依赖与资源交换推动政策制定和执行。“政策网络”实际上是建立在各参与主体相互关联、相互作用基础上的协同运动，在平衡权利、协调利益、交换资源过程中，推动政策形成和执行。

罗茨认为“政策网络”有以下特征：一是相互依赖，各个行动者必须相互依赖才能达成目标；二是资源交换，网络各行动主体间的常规交往以资源交换为基础；三是博弈互动，在特定网络规则约束下，各行动主体以竞争性策略寻求实现自身目标和利益；四是网络自治，网络是自组织的，无论网络成员之间的关系是紧密还是松散，都没有至上权威，虽然某一方可能相对强大。

政策网络理论被广泛应用于不同政策部门，强调政策过程的多元主体的参与和独立性，注重协调及信任机制的构建，强调在政策过程中各种活动者之间的平等协商和相互妥协。该理论可以成为智库核心能力分析的一个可供借鉴的概念框架，应用于我国政策过程中政策参与者互动分析，进而分析智库在政策参与者互动中的作用和能力。一方面，在当前我国全面深化改革的新形势下，党和国家提出了推进国家治理现代化的目标，国家鼓励公共政策与政府管理中的多元主体参与，这为政策网络理论应用于智库建设实践提供了契机。另一方面，作为一个关系型社会，中国的政策制定过程存在比西方更为复杂的人际关系网络，可以运用政策网络的方法对这些关系网络进行研究，为智库核心能力建设提供参考。同时，中国特色新型智库建设的实践也将为政策网络理论提供广阔的试验田，促进政策网络理论的发展和升华。

2.2 政策网络的构成

公共政策本身就是以政策制定者的政治背景为依托的，但现实中的政策制定并不是孤立的、片面的，公共政策分配价值的社会属性，决定了公共政策制定过程必须存在广泛的社会参与互动，参与者会主动选择互动决策，亦是在实现自身利益和整体利益的双赢。但不同的主体对政策制定过程的作用方式和影响程度不同[11]。从政策网络的视角，政策的参与者就是政策网络中的节点，主要包括以决策团体为代表的政策制定者，和以利益集团、大众传媒、智库以及社会民众等为代表的其他政策参与者。

2.2.1 作为政策制定者的决策团体　我国的政治体制和政党制度决定了在公共政策制定过程中，政府政策制定主体之间存在着各种显性和隐性的政策主动。中国共产党是具有高度统一领导核心的政党，党的方针政策贯穿着政策形成的始末；在党的领导下，全国人大和国务院，履行着制定宏观政策和微观政策的基本职能。中国公共政策的制定与执行过程，实际上是中国共产党领导下的所有履行社会公共权力的组织机构的决策与执行过程。中国共产党以其高度的组织性和权威的指导性，在公共政策制定中承担着价值导向的作用。从整个政策过程来看，党是公共政策目标的创制者，指导着公共政策的目标确立。而分布在各个行业、阶层、领域的广大党员干部，以其党员代表的双重身份促进信息、思想、人才的沟通和交流，为政策问题的形成以及方案的确定提供一个良好的互动平台。

根据我国宪法，全国人民代表大会是最高权力机关，掌握着立法权、决定权、任免权和监督权。全国人大的制宪权是最高的政策决定权，而宪法精神和基本原则不仅指导着各类基本法和各领域其他

黄开木，栗琳. 基于政策网络的智库核心能力研究 [J]. 智库理论与实践，2016，1(2)：27-33.

法律的制定，而且还约束着每个公民个体的行为。除立法权之外，人大还会以批准、告知、确认等性质的法律文件做出决议和决定，这些决策均具有宏观指导性，决定着政府政策制定的大方向。

国家行政机关是指国务院及其组成部分和地方各级人民政府，它们是国家权力机关的执行机关，行使国家行政权。决策是国家行政机关的重要职能表现，行政部门所作的决策，即行政决策，是当代中国公共政策的一个重要组成部分。我国公共政策的制订者主要是国务院以及地方各级人民政府。公共政策也常常以行政法规、行政决定、部门规章以及地方性规章的形式表现出来。公共政策制定过程中的互动，也就自然而然地成为中央政府和地方政府之间、各级政府与各职能部门之间进行信息、思想等资源的交换过程，妥协折中达成政策共识的过程。为此，不仅要做好行政机关管理职能的条块分割，更重要的是加强不同组织之间的沟通与互动。在利益主体多元化的今天，处理好中央与地方在公共政策制定中存在的政策冲突，协调地方政府与其他行政部门的职能划分，是提高政策有效性的基本途径。

2.2.2 政策参与者　在政策网络中，有许多其他的参与者加入到公共政策制定过程中，包括利益集团、大众传媒、智库以及社会民众，他们被称为是非官方政策参与者，因为最终做出权威决定的还是官方政策制定者。但是在提供信息、施加压力、说服妥协、监督评估等方面，非官方政策参与者发挥着巨大的影响作用。

利益集团也叫压力集团，是基于某种共同价值、共同利益、共同态度、共同目标或者某种职业和行业形成的，试图对公共政策施加影响的，正式或者非正式社会组织。不同利益集团的规模、领导的成熟度、资金以及是否具有足够的权力资源，决定了他们对政策制定的影响程度。但是，无论怎样的利益集团都承担着利益表达的功能，并根据自身的利益需要，提供政策选择的具体方案。利益集团的性质与政策目标和政策方案具有关联性，因而不同的利益集团经常在政策问题上发生分歧，这就需要官方政策制定者在相互冲突的需求中进行协调互动，平衡不同团体之间的利益冲突。在我国，随着市场经济体制的建立和完善，以及利益多元化格局的出现，各种利益集团也将进一步形成或发展，成为一种重要的社会力量，并将对政府的公共政策产生日益重要的影响。

现代大众传媒以其高覆盖率、大信息量、强冲击力、广影响面的特点成为政策网络的一个重要组成部分。电视、报纸、广播以及网络等传播媒介，是连接各个利益主体的有效工具。一方面，官方政策制定者的政策意图可以通过传媒及时、迅速、广泛地告知公众，借此得到公众的信息反馈；另一方面，它能及时向权威决策者反映公众的利益诉求，为公共政策的制定提供客观的信息。大众传媒有意无意地充当着民意塑造者的角色，它会或多或少、或隐或显地引导公众的价值取向。而官方政策制定者对传媒也并非被动地做出反应，而会根据正负面的报道对政策制定的影响，改变自身的行为方式和利益选择，做出有利于各方的科学决策。

智库是政策网络的一个十分独特而又非常重要的构成因素，被认为是现代决策链条中不可缺少的一环。智库具有其他政策参与主体没有的专业性、科学性以及综合性，它能为政策制定提供不同的方法和途径，以提高政策质量。智库的研究报告提供了有关政策问题的基础信息和数据，提出解决问题的选择和建议，并能够协助官方政策制定者评估公共政策的有效性。目前，我国正在加快推进中国特色新型智库建设，提出到 2020 年，形成定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系，重点建设一批具有较大影响力和国际知名度的高端智库，并已选定 25 家单位作为国家高端智库建设试点单位。

社会民众是政策网络的一个重要组成部分，或者说是一种最广泛的非官方政策参与者。在现代社会中，民众通过各种参与途径，去影响或制约政府的公共政策制定和执行。社会民众不仅是政策主体的构成因素，而且是政策发生作用的对象即政策客体。在我国社会主义民主政治制度下，人民群众是国家的主人，他们在政策过程中起着重要作用。通过一系列制度设计和开放渠道，社会民众参与公共事务的管理以及公共决策活动，参与政策的制定、执行、评估和监控。

3 基于政策网络的智库核心能力分析

决策团体、利益集团、大众媒体、社会民众和智库等政策参与者，围绕政策过程，充分互动，并

在互动过程中，为实现政策问题的解决或方案的形成和执行，充分交换与决策相关的信息和资源，形成相互依赖的互动关系，具体互动过程如图 1 所示。

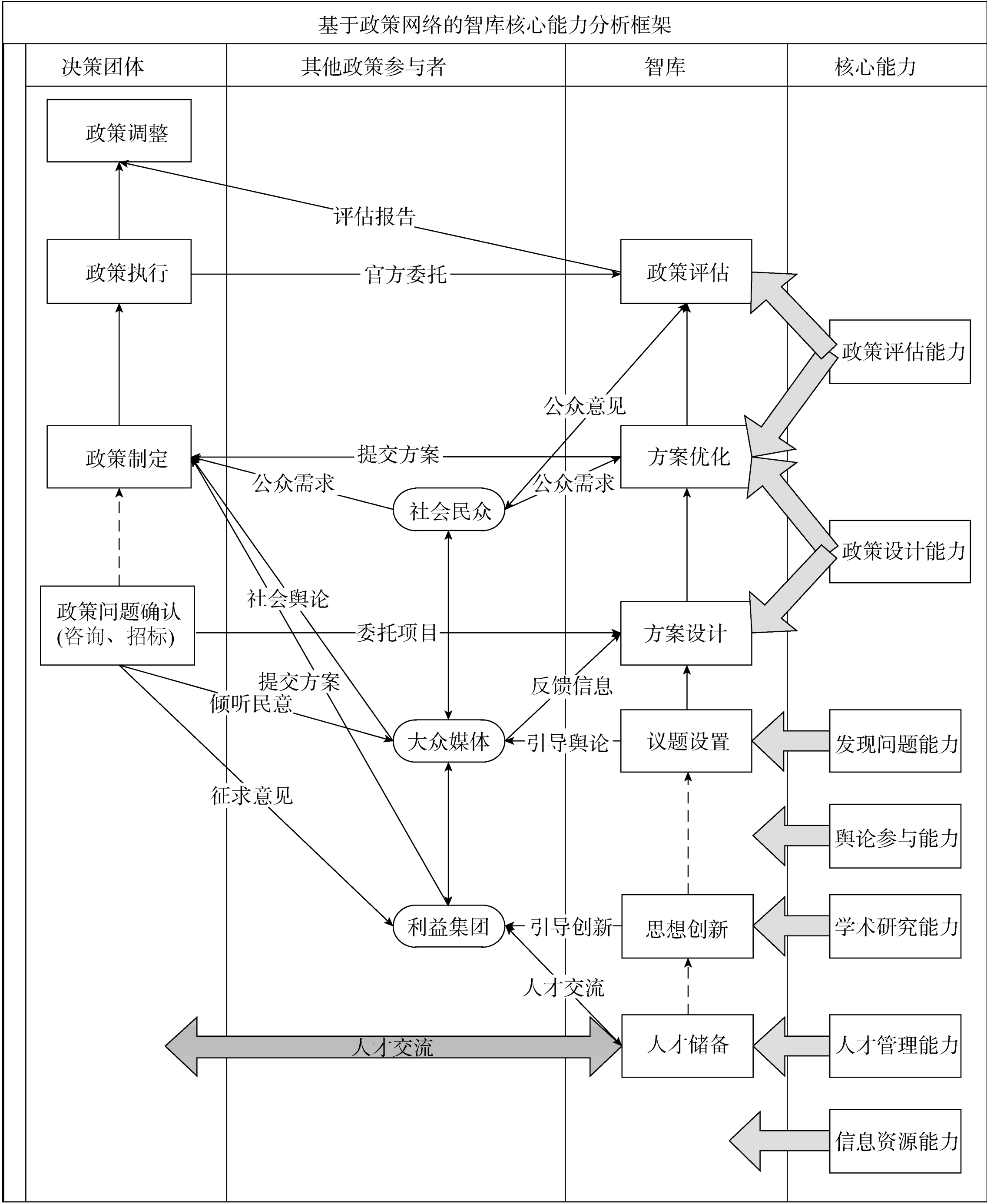


图 1 基于政策网络的智库核心能力分析框架

Figure 1 The analytical framework of think tanks' core abilities based on policy networks

3.1 智库与政策网络其他节点的关系分析

关系是政策网络的基础，分析智库与政策网络其他节点的关系，对认识智库在政策网络中的地位和作用，以及识别和培育智库的核心能力，都有较强的针对性和可操作性。

3.1.1 智库与决策团体的关系 精英理论将社会精英划分为两个阶层，一个阶层是掌握重大政治决策权的政治精英，另一阶层是统治阶级中的其他精英成员，智库的成员是属于第二阶层精英，他们具有一定的影响政策制定的权力，但是没有制

定政策的权力。在当前我国的政治制度下，智库作为社会精英的一部分，无明显的集团利益，主要功能是促进党委和政府民主化、科学化决策服务；同时，我国传统文化中知识分子的爱国报国情怀，使得我国的智库功能具有明确的“以天下为己任”的国家倾向。智库作为知识精英汇集的机构，其职责就是运用专家知识和超然地位，帮助决策团体收集整理政策问题涉及的各种信息及政策的成本和收益，协助决策团体分析公共问题，并把自身的研究成果转化为决策团体的政策产品，为决策团体提供科学理性的政策备选方案，为决策提供咨询。同时，对政策执行情况进行跟踪、评估，对发展趋势作出科学预测，提出相关调整建议，智库在政策决策中的功能主要是提供具有科学理性和专业化知识和思想的外脑[12]。从图 1 可以看出，围绕政策从无到有、从执行到调整，智库积极参与，充分发挥智力优势，出思想、出政策。智库为了更好地服务决策，坚实的基础、高素质的人才和丰富的信息资源就是必不可少的部分。高素质的人才是稀缺资源，并且也是流动性很强的资源。在网络化的今天，智库要根据自身的定位，摒弃为我所有的意识，提倡为我所用的观念，识别出适合自身发展的人才，与他们建立项目合作关系，通过具体项目链接各类高素质人才，形成聚集效应。同时，我国仍是一个发展中国家，离发达国家的差距还很大，这也给我们带来了一定的后发优势。智库应该广泛收集其他发达国家的典型政策案例，从政策问题形成、政策制定过程、政策执行、政策调整等方面，系统梳理其他国家在面对某个政策问题时的考虑、做法、经验和教训，并从中国实际出发，开展前瞻性研究，重新设计针对特定政策问题的政策建议，建立典型政策备选库。另外，智库不仅要提出政策建议，还要尽可能详细地明确政策执行的方案，列出政策评估的量化标准，给出政策调整的条件，以便决策团体对政策的全过程、结果和后续政策能有清晰的认识和把握，更有利于决策团体做出科学决策。

3.1.2 智库与利益集团的关系　利益集团的特点是具有共同利益和相同的自我认同，目的在于影响公共政策。因此，利益集团就是不同阶层的人或不同行业或企业为了巩固和增进其政治、经济和文化利益等而组成的各种社会团体。利益集团与智库既有相似点，也有重大区别。相似点是两者都以最终影响政府决策为目的。但二者毕竟是两类不同的非政府组织，双方之间存在着重大区别。利益集团代表某一特定群体说话，为某一特定群体谋利，而智库却并非如此。尽管有些智库在某些观点上可能倾向于某一利益集团，但也只流于政策主张，不会像利益集团那样为实现自己的主张而进行各种施压活动。利益集团的主要目的是谋求自身的利益，通过各种活动，确保决策团体制定、执行符合其利益的政策，具有强烈的利益回报性。而智库主要是就当前政策进行辩论和讨论，提出建议，并不向政府官员提供财政或经济支持。同时，多数智库研究的政策领域相当广泛，而利益集团则往往集中于某一单一问题[13]。从图 1 可以看出，智库跟利益集团之间，为了自己的思想能在政策中体现存在较强的竞争关系，特别是在各自观点差别较大的情况下。为了更好输出思想，影响政策，智库应积极向利益集团输送创新观点和人才，以期最大限度用理性影响利益集团的观点。同时，还要尽量求同存异，智库要根据自身的研究领域，识别出该领域的利益集团，并分析其利益诉求，进而在政策建议中有的放矢、直指要害，在满足广大人民群众利益的同时，兼顾利益集团的合理利益诉求，争取最广泛的支持，确保政策建议的合理性和可行性。

3.1.3 智库与大众媒体的关系　智库通过接受采访、发表文章等借助各种媒体网络向大众传播政策观点，以提升自己的知名度和影响力，也能使自身观点得到传播。随着信息社会的发展，许多智库也注意通过建立官方网站等发布成果。政策制定发布前，媒体对各个智库专家的报道基本遵循影响力大则报道的原则，百家争鸣，政策参与者在媒体间互相游说。在政策走向没有明朗之前，各种声音都有出声渠道，越是影响力大的政策参与者越有被报道的机会。从图 1 可以看出，智库通过议题设置，影响大众媒体，进而影响政策走向；同时智库通过大众媒体的信息反馈，了解社会需求，设计出更有针对性和时效性的政策方案。智库与大众媒体应该建立合作共赢关系，发挥各自的特长，更好地为决策服务，监督政策的执行，推动决策科学化、民主化进程。

3.1.4 智库与社会民众的关系　社会民众参政议

政的强烈愿望，在一定程度上，促进了智库的产生与发展。同时，智库不断发展壮大，也拓宽了社会民众参与决策的渠道，优化了社会民众参与政策过程的路径，增加了社会民众了解政策的窗口。从图 1 可以看出，社会民众有较强的发表观点参政议政的意愿，智库通过收集社会民众的需求和听取公众对政策的意见，不断修改完善政策方案，使之能取得实效。在我国，公共政策应该代表最广大人民群众的根本利益，智库应该在制度设计和实现机制上发挥作用，切实搭建起民众和政策之间的桥梁，使社会民众的声音在政策建议中体现，政策的结果能回应社会民众的期盼、解决社会民众的实际问题。智库可以反映和汇集社会各种意见和需求，通过各种渠道将各种利益群体和社会边缘阶层的诉求客观公正地反映给决策官员或向社会传达，促使政府作出相应的决策部署，在某种程度上成为社会边缘利益的代言人，达到促使政府实现社会公平正义的目的。智库还通过公开辩论、宣传观点、智库专家利用其专业知识监督和批评政府政策行为等方式，获得社会民众的关注和支持。

3.2 智库核心能力分析

根据图 1 和前面的分析，我们认为，我国智库核心能力主要应该包括：人才管理能力、学术研究能力、发现问题能力、政策设计能力、政策评估能力、舆论参与能力、信息资源能力。

3.2.1 基础建设方面 智库应该以人才管理能力建设和学术研究能力建设为根基，通过提升人员素质和研究水平，提升决策咨询的深度和广度。

人才是智库生存的根本。一是要培养人才。从长远看，要培养和造就一批理论功底扎实，勇于开拓创新的学科带头人，造就一批年富力强、政治和业务素质良好、锐意进取的业务骨干。二是要引进人才。吸引知名的政客、专家学者等充实人才队伍，丰富知识结构，促进思想交流。三是要输出人才。通过人才进入其他政策参与群体，直接或者间接影响政策。

扎实的学术研究是智库“出思想”的基础。智库应该充分发挥人才资源丰富的智力优势，在进行决策咨询过程中，强化基础性研究，提出新理论、新方法，提升自身“出思想”的能力和政策研究的水平。

3.2.2 政策参与方面 围绕政策过程，智库应该重点加强发现问题能力建设、政策设计能力建设和政策评估能力建设，这三个能力可以说是核心中的核心，政府看重的也是智库这方面的能力。

问题是政策的基础。政策问题是指由于社会关系或环境变化致使社会全体成员或部分成员的正常工作、生活乃至社会进步发生障碍，从而引起了人们关注并需要运用一定的力量加以解决的问题。智库要综合运用调查研究、头脑风暴等多种手段及早发现问题，成为政策制定的引领者。

政策设计是智库的看家本领。一方面要强调时效性，“马后炮”式的政策建议再好也得不到政策制定者的垂青。另一方面要强调政策的表现形式，简洁的语言和丰富的图表更容易让政策制定者快速理解。同时，还要强调政策的可测性，能够预测政策的大致走向，以及产生的实际影响。

政策评估是智库完善提高的关键。持续跟进政策执行的全过程，通过不断评价来纠正政策执行过程中可能出现的偏离，使得政策能够达到制定时的预期目标，实现政策设计时的思想理念。

3.2.3 环境培育方面 为了更好地参与政策过程，智库还应加强舆论参与能力建设和信息资源能力建设。这些能力是智库参与决策咨询的重要保障。

舆论是政策的重要关切点。一方面要强化舆情分析，全面掌握舆情动态，从中发现政策关切点，及时提出政策建议。另一方面要加强舆论引导，输出思想理念，影响媒体和大众，从而影响政策走向。

信息资源是智库拥有的基础资源，是智库不断收集、整理、积累的资源。信息资源能力主要体现在 3 个方面：信息资源是知识创新、技术创新以及科研发展的重要工具，信息资源能力是研究实力的重要标志；信息资源能够体现智库的知识容量，是重要的知识资产，间接决定了智库的研究水平；无论是调研报告写作还是政策设计、分析等活动，信息资源都提供了理论依据和信息支撑。

4 总结

智库核心能力建设是智库建设的重要组成部分。本文在借鉴前人研究成果的基础上，利用政

策网络，构建了智库核心能力分析框架，分析了智库与政策参与者之间的关系，认为智库应加强人才管理、学术研究、发现问题、政策设计、政策评估、舆论参与、信息资源等方面的核心能力建设。由于核心能力本身具有独特性、相对性和异质性，每个智库在政策网络中的位置和拥有的资源不尽相同，特定类型智库甚至某一具体智库应该具备什么样的核心能力，是值得进一步研究的问题。

参考文献：

[1] 朱旭峰 . 构建中国特色新型智库研究的理论框架 [J]. 中国行政管理 , 2014, 5: 29-33.
[2] 薛澜 . 智库热的冷思考 : 破解中国特色智库发展之道 [J]. 中国行政管理 , 2014, 5: 6-10.
[3] 王莉丽 . 智力资本 : 中国智库核心竞争力 [M]. 北京 : 中国人民大学出版社 , 2015: 10.
[4] 陈振明 . 政策科学与智库建设 [J]. 中国行政管理 , 2014, 5: 11-15.
[5] 詹姆斯 • 麦甘恩 , 理查德 • 萨巴蒂尼 . 全球智库 : 政策网络与治理 [M]. 韩雪 , 王小文 , 译校 . 上海 : 上海交通大学出版社 , 2015: 76.
[6] 邱伟 , 吕其昌 . 试析全球化进程中的智库 [J]. 国际论坛 , 2004, 6(1): 21-24.
[7] 余章宝 . 作为非政府组织的美国智库与公共政策 [J]. 厦门大学学报 : 哲学社会科学版 , 2007, 3: 114-121.
[8] 朱瑞博 , 刘芸 . 智库影响力的国际经验与我国智库运行机制 [J]. 重庆社会科学 , 2012, 3: 110-116.
[9] 侯云 . 政策网络理论的回顾与反思 [J]. 河南社会科学 , 2012, 20(2): 75-78.
[10] 陈振明 . 公共政策分析导论 [M]. 北京 : 中国人民大学出版社 , 2015: 45.
[11] 师容 , 李兆友 . 公共政策制定中参与者的互动性分析 [J]. 理论月刊 , 2013, 09: 102-105.
[12] 邹文光 . 我国政府决策中的思想库建设研究 [D]. 华南理工大学 , 2010:15.
[13] 狄会深 . 美国思想库对美国外交政策的影响 [D]. 外交学院 , 2005: 17-18.

作者贡献说明：
黄开木：论文思路提出和论文撰写；
栗琳：论文问题提出和论文修改。

Study on Think Tanks' Core Capacities via Policy Networks

Huang Kaimu[1] Li Lin[1,2]
[1]Information Management Department, Peking University, Beijing 100871
[2]Chinese Defense Technical Information Center, Beijing 100142

Abstract: **[Purpose/significance]** Think tanks are important nodes in policy networks. The analysis of think tanks' core capacities is the key part of the think tank construction. **[Method/process]** Based on the research of predecessors and with the use of the policy network theory, this paper built an analytical framework of think tanks' core capacities, and analyzed the relationship between think tanks and other policy participants. **[Result/conclusion]** In our opinion, think tanks should strengthen the construction of those core capacities which include talent management, academic research, identifying problems, designing policies, assessing policies, participating in public opinions and information resources.

Keywords: policy networks think tanks core capacities analytical framework

收稿日期：2015-10-21 修回日期：2015-12-24 本文责任编辑：唐果媛